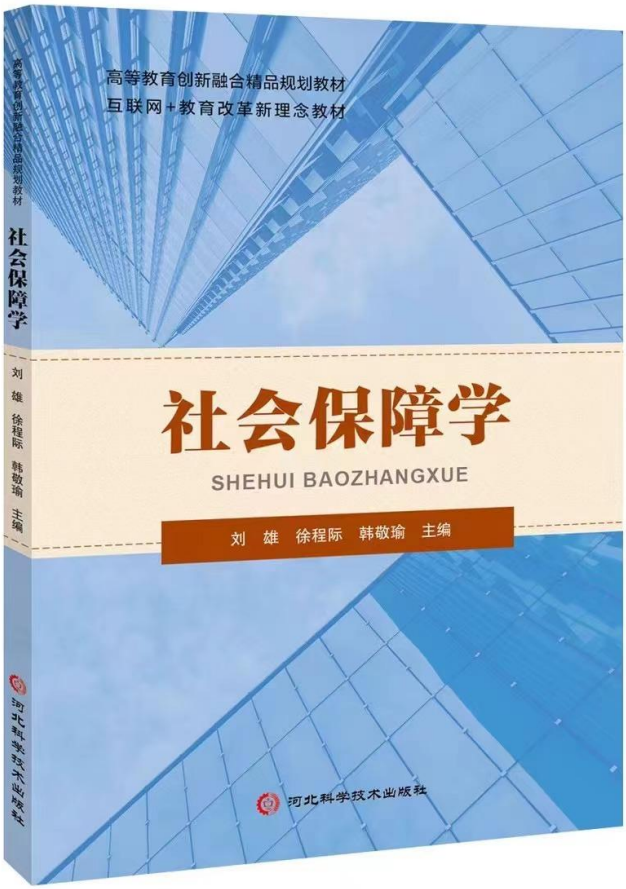
社会保障学



类目：经济管理类
书名：社会保障学
主编：刘雄 徐程际 韩敬瑜
出版社：河北技术出版社
开本：正 16 开
书号：978-7-5717-1274-7
使用层次：通用
出版时间：2022 年 10 月
定价：42元
印刷方式：双色
是否有资源：是

责任编辑：王　宇
责任校对：张京生
美术编辑：张　帆
封面设计：孙雪丽

高等教育创新融合精品规划教材
互联网+教育改革新理念教材

社会保障学
SHEHUI BAOZHANGXUE

刘　雄　徐程际　韩敬瑜　主编

河北科学技术出版社

高等教育创新融合精品规划教材
互联网+教育改革新理念教材
社会保障学
刘　雄　徐程际　韩敬瑜　主编
河北科学技术出版社

ISBN 978-7-5717-1274-7
定价：42.00元

高等教育创新融合精品规划教材
互联网+教育改革新理念教材

社会保障学

SHEHUI BAOZHANGXUE

刘　雄　徐程际　韩敬瑜　主　编
李明月　郑　婷　刘孝才　副主编

河北科学技术出版社
· 石家庄 ·

图书在版编目(CIP)数据

社会保障学 / 刘雄，徐程际，韩敬瑜主编. --石家庄 ：河北科学技术出版社，2022.10

ISBN 978-7-5717-1274-7

Ⅰ. ①社… Ⅱ. ①刘… ②徐… ③韩… Ⅲ. ①社会保障 Ⅳ. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2022)第 188008 号

社会保障学

刘　雄　徐程际　韩敬瑜　主编

出版发行　河北科学技术出版社

地　　址　石家庄市友谊北大街 330 号（邮编：050061）

印　　刷　唐山唐文印刷有限公司

开　　本　787 毫米×1092 毫米　1/16

印　　张　12

字　　数　230 千字

版　　次　2022 年 10 月第 1 版

印　　次　2022 年 10 月第 1 次印刷

定　　价　42.00 元



前　言

PREFACE

社会保障作为维护社会公平正义、化解国民生活风险、共享发展成果的基本的不可替代的制度安排，既是社会发展和进步的产物，也是现代社会文明的标志。在今天，社会保障比过去任何时期都更受社会的广泛关注，它已日益成为各国经济社会发展中的政策实践和社会经济制度的重要组成部分。随着我国经济体制改革的深化、经济结构调整力度的加大以及市场竞争的加剧，经济运行中的一些深层次矛盾逐步显现，无论是经济的持续、快速、健康发展，还是国家的长治久安，都离不开健全完善的社会保障制度。因此，建设并完善具有中国特色的社会保障制度势在必行。

党的十八大明确提出要统筹推进城乡社会保障体系建设。社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度，要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。党的十八届三中全会也提出建立更加公平可持续的社会保障制度。《国际劳工组织宣言》称：“没有社会的安定，就没有社会的发展；而没有社会保障，就没有社会的安定。”它客观地描述了社会保障在当代社会发展进程中的不可忽视的作用。在新世纪、新形势下，我国改革正进入攻坚克难阶段，同时也是我国发展的重要战略机遇期，如何探索改革、建立和完善一套与我国社会主义市场经济发展相适应的中国特色社会保障制度，对于我国经济和社会的长远发展具有重要的意义。

综上所述，在我国经济和社会的快速发展时期，社会保障制度建设确实面临一些新问题，但这也正是不断完善我国社会保障制度的良好契机。如果说社会主义市场经济主要体现效率问题，那么社会主义的社会保障制度则主要体现公平问题。构建和谐社会，体现社会文明进步，需要完善的社会保障制度。

由于社会保障问题涉及经济学、社会学、人口学、管理学等多个学科，是一项综合性、跨学科的研究，加之我们的研究水平有限、研究资料不足，本书难免存在一些不足之处，恳请读者批评指正。

编　者



目 录

CONTENTS

第一章 社会保障学概述 …… 1

第一节 社会保障制度的产生和发展 …… 2
第二节 社会保障的含义、目标与功能 …… 4
第三节 社会保障的性质和特征 …… 10
第四节 社会保障制度模式 …… 14
思考与练习 …… 16

第二章 社会保障管理体系 …… 17

第一节 社会保障管理的原则与内容 …… 18
第二节 社会保障管理机构 …… 20
第三节 社会保障监督 …… 26
思考与练习 …… 28

第三章 社会保障基金 …… 29

第一节 社会保障基金概述 …… 30
第二节 社会保障基金的筹集 …… 36
第三节 社会保障基金的筹集类型 …… 40
第四节 社会保障基金的管理 …… 42
第五节 社会保障基金的运营 …… 44
第六节 我国社会保障基金存在的问题及其对策 …… 45
思考与练习 …… 50

第四章 养老保险 …… 51

第一节 养老保险的基本内容 …… 52
第二节 养老保险的原则和特点 …… 53
第三节 养老保险的参保与待遇 …… 55

第四节　国外养老保险 …… 59
思考与练习 …… 61

第五章　失业保险 …… 63
第一节　失业保险的基本内容 …… 64
第二节　失业保险的原则和特点 …… 66
第三节　失业保险的参保与待遇 …… 67
第四节　国外失业保险 …… 70
思考与练习 …… 72

第六章　医疗保险 …… 73
第一节　医疗保险的基本内容 …… 74
第二节　医疗保险的原则和特点 …… 75
第三节　医疗保险的参保与待遇 …… 76
第四节　医疗保险基本药品目录 …… 80
思考与练习 …… 82

第七章　工伤保险 …… 83
第一节　工伤保险的基本内容 …… 84
第二节　工伤保险的原则和特点 …… 84
第三节　工伤保险的参保与待遇 …… 86
第四节　国外工伤保险 …… 92
思考与练习 …… 94

第八章　生育保险 …… 95
第一节　生育保险的基本内容 …… 96
第二节　生育保险的原则和特点 …… 97
第三节　生育保险的参保与待遇 …… 98
第四节　国外生育保险 …… 100
思考与练习 …… 101

第九章　社会优抚 …… 103
第一节　社会优抚的基本内容 …… 104

第二节 社会优抚的原则和特点 …… 108
第三节 社会优抚资金的来源和运行 …… 110
第四节 社会优抚制度 …… 112
思考与练习 …… 118

第十章 社会救助与社会福利 …… 119
第一节 社会救助 …… 120
第二节 社会福利 …… 131
第三节 国外的社会救助和社会福利 …… 142
思考与练习 …… 156

第十一章 中国农村社会保障 …… 157
第一节 中国农村社会养老保险 …… 158
第二节 中国农村医疗保险 …… 162
思考与练习 …… 168

第十二章 社会保障法 …… 169
第一节 社会保障法 …… 170
第二节 社会保障争议仲裁 …… 173
第三节 社会保障争议诉讼 …… 176
思考与练习 …… 182

参考文献 …… 183



第一章
社会保障学概述

学习目标

1.掌握社会保障的含义；

2.熟悉社会保障的原则和特点；

3.掌握社会保障的作用；

4.了解社会保障的模式。

第一节　社会保障制度的产生和发展


社会保障制度的产生和发展

一、社会保障制度的产生

16 世纪英国“圈地运动”迫使众多农民背井离乡，沦为流浪汉，失业现象日益严重，英国统治者被迫考虑救济贫民问题。1601 年，英国颁行了世界上第一部《伊丽莎白济贫法》，授权治安法官以教区为单位管理济贫事宜，征收济贫税及核发济贫费。救济办法因类而异，凡年老及丧失劳动力者，在家接受救济；贫穷儿童则在指定的人家寄养，长到一定年龄时送去做学徒；流浪者被关进监狱或送入教养院，这是现代社会保障制度的萌芽。

19 世纪下半叶，德国第一任首相俾斯麦上台后，为了保护德国国内工农业的发展，于 1879 年实行了贸易关税壁垒。19 世纪下半叶的德国，在采矿、冶金、化工等方面取得了突飞猛进的发展，与此同时，工人阶级的力量也在不断壮大，与资本家形成对抗。面对如火如荼的工人运动和劳资冲突，俾斯麦接受了社会政策学家的主张，通过制定社会政策和社会立法来保护劳动者，缓解劳资之间的矛盾。德国 1883 年颁布了《疾病保险法》，1884 年颁布了《工伤保险法》，1889 年颁布了《伤残及养老保险法》。尽管这三个法律的适用范围仅涉及当时德国总人口的 1/10，但它却确立了社会保险法的基本思想和原则，开创了社会保障立法之先河。此后，德国不断通过立法扩大社会保险的适用范围，如 1911 年颁布了《孤儿寡妇保险法》，并将疾病保险、工伤保险和养老保险合并为单一的社会保险；1923 年颁布了《矿工保险法》，1927 年颁布了《职业介绍和失业保险法》，逐步建立了适应市场经济条件的社会保障制度。

1929 年，资本主义世界爆发了严重的经济危机。经济危机使许多美国人流离失所，失业人口众多，为解决国内矛盾，罗斯福总统开始实行新政，强调通过国家干预来解决经济危机。1934 年 6 月 8 日，罗斯福总统在给国会的信中提出了制订一项社会保障计划的设想，随后，颁布总统令成立“美国经济保障委员会”。1935 年 8 月 14 日，美国总统签发了第一部《社会保障法》。该法第一次使用了社会保障的概念，第一次在一部法中规定了社会保险、社会福利和社会救济等社会保障的内容，确立了社会保障普遍性和社会性原则，从此，社会保障作为一个基本法律制度被许多国家确立并实施。

从一定意义上说，现代社会保障制度的产生是工人阶级长期斗争的结果。也就是说，工人阶级的坚决斗争是把社会保障制度产生的可能性变为现实的决定性因素。随着机器生产的进一步扩大，工人为争取社会保障的斗争日益激烈。资本家为了剥削更多的利润，必

然日益加重劳动者的劳动强度。在恶劣的劳动条件下，劳动者经常受到生、老、病、死、伤、残和失业的威胁，工人阶级为了保障自身的利益，与资产阶级进行了针锋相对的斗争。19 世纪后半期，工人运动风起云涌，罢工、游行、示威、起义此起彼伏，严重危及了资产阶级政权的稳定。如何缓解社会矛盾，维护资产阶级统治，成为资本主义国家政府和社会面临的一大难题。资产阶级为了缓和阶级矛盾，维护自己的统治，保护资本家攫取高额的剩余价值，在工人阶级斗争面前，总是采取镇压和安抚两种政策，社会保障正是安抚政策的一种具体措施。

二、中国社会保障的历史演进

早在西周时期，中国就有所谓的“保息六政”。据《周礼》地官司徒记载，周“以保息六养万民：一曰慈幼，二曰养老，三曰振穷，四曰恤贫，五曰宽疾，六曰安富”。这里包括了对幼、老、穷、贫、疾等的多种救济，一般认为这是中国实行系统的社会救济政策的开端。

随后的几千年发展史中，中国人一直以儒家思想来进行救济贫穷、稳定社会，这实际就是社会保障的延伸与发展。

中华人民共和国成立以后，政府立即着手进行了一系列的社会保障体系的创建工作，具体划分为三个发展阶段。

第一阶段，1949 年 12 月政务院发布《关于生产救灾的指示》，成立各级生产救灾委员会。1950 年 12 月中央人民政府颁布《革命烈士家属、革命军人牺牲病故褒恤暂行条例》《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》等一批法规，建立了全国统一的优抚保障制度。1951 年 2 月 26 日，正式颁布《中华人民共和国劳动保险条例》，这是我国第一部全国统一的社会保险法规，由此建立了企业职工的退休、医疗、工伤、生育等社会保险制度。

第二阶段，从 1969 年起到 1978 年止。这个阶段中，由于“文化大革命”及其后遗症的影响，我国的社会保障制度在计划体制的框架内发生了重要的变化，这主要是原来全国统筹的社会保险制度从典型的“国家保险”模式分解成了“国家—单位”保险模式。1969 年 2 月财政部在下达的《关于国营企业财务工作中八项制度的改革意见》（草案）中规定：国营企业一律停止提取劳动保险金，企业职工的退休金、长期病休职工的劳保工资及其他劳动保险开支都改在企业营业外项下列支。这项规定使我国的社会保险制度发生了重要的变化。

第三阶段，1978 年党的十一届三中全会以后，改革开放打破了计划经济的旧模式，发展商品经济建立适应社会主义初级阶段的新经济体制，使我国社会的政治、经济大环境发生了历史性的转变。这种转变也必然要影响到社会保障制度。20 世纪 90 年代中后期以来，随着国有企业改革的深化，我国社会保障制度的改革与建设步伐明显加快。

目前我国已经初步建立起新型社会保障制度尤其是社会保险制度的整体框架，具体表现在以下几个方面。

（1）城镇企业养老保险制度基本统一。1997 年，国务院发布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，确定了统一的城镇企业职工养老保险制度。1998 年政府机构改革确定劳动与社会保障部是管理社会保险制度的统一管理机构，行业统筹逐步移交地方，养老保险制度中长期存在的“条块分割”局面基本结束，城镇企业养老保险制度基本统一。

（2）确定了城镇医疗保险制度的基本框架。医疗保险制度涉及投保双方与医疗机构、医药市场等多方面的复杂关系，导致其改革更加曲折。1998 年，国务院颁布了《关于建立城镇职工医疗保险制度的决定》，确定了城镇医疗保险制度的基本框架。

（3）实行失业保险制度。20 世纪 80 年代开始建立待业（失业）保险制度，以保障就业市场化过程中的社会稳定问题。1999 年，国务院颁布了《失业保险条例》，失业保险金的征缴比例提高，基金规模扩大，作用日益增强。从 2001 年开始，我国逐步取消作为过渡措施的国有企业职工“下岗”制度，将其与失业保险制度并轨。

（4）社会救助制度建设取得重大进展。1993 年上海市率先建立城市居民最低生活保障线制度，随后这项制度逐步覆盖全部城镇居民，并扩展到有条件的农村地区。针对数量广大的农村贫困人口，我国实施了卓有成效的扶贫开发战略，成为国际上解决贫困问题的一个范例。

（5）社会福利制度在改革中得到一定发展。近年来，国家一方面加大对优抚安置、残疾福利、妇幼保健等方面的投入力度，另一方面坚持社会福利社会办的原则，改变国家包揽社会福利事业的传统做法，积极动员社会力量、市场力量解决社会福利的资金短缺、机制不活等问题。各地坚持安置就业、扶持就业、自谋职业相结合的原则，逐步改革强制性安置部队转业军人的做法，加快了退役军人的安置进度。通过发展慈善事业、福利彩票等措施，扩大了社会福利事业的资金来源，使社会捐助工作走上了经常性、规范化的轨道。

第二节　社会保障的含义、目标与功能

一、社会保障的含义

社会保障是指国家通过立法，积极动员社会各方面资源，保证无收入、低收入及遭受

各种意外灾害的公民能够维持生存，保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受影响，同时根据经济和社会发展状况，逐步增进公共福利水平，提高国民生活质量。社会保障作为一种国民收入再分配形式是通过一定的制度实现的。《中华人民共和国宪法》（简称《宪法》）规定："中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。"由于各国的国情和历史条件不同，在不同的国家和不同的历史时期，社会保障制度的具体内容不尽一致。但有一点是共同的，那就是为满足社会成员的多层次需要，相应安排多层次的保障项目。一般来说，社会保障由社会保险、社会福利、社会优抚、社会救助等组成。其中，社会保险是社会保障的核心，具体内容如下：

1. 社会保险

社会保险是指国家通过立法，多渠道筹集资金，在劳动者暂时或者永久丧失劳动能力及其他原因中断工作，没有经济收入或者劳动收入减少时，给予经济补助，使他们能够享有基本生活条件的一项社会保障制度。从社会保险的项目内容看，它是以经济保障为前提的。一切国家的社会保险制度，不论其是否完善，都具有强制性、普遍性、互助性和福利性的特点。按照我国劳动法的规定，社会保险项目分为养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险。

2. 社会福利

广义的社会福利是指提高广大社会成员生活水平的各种政策和社会服务，旨在解决广大社会成员在各个方面的福利待遇问题。狭义的社会福利是指对生活能力较弱的儿童、老人、母子家庭、残疾人、慢性精神病人等的社会照顾和社会服务。

3. 社会优抚

社会优抚是针对军人及其家属所建立的社会保障制度，是指国家和社会对军人及其家属所提供的各种优待、抚恤、养老、就业安置等待遇和服务的保障制度。主要包括抚恤制度、优待制度、安置制度、优抚社会化服务。

4. 社会救助

社会救助是指国家和其他社会主体对于失去劳动能力或者其他低收入、遭受自然灾害的公民给予物质帮助或精神救助，以维持其基本生活需求，保障其最低生活水平的各种措施。社会救助最根本的目的是扶贫济困，保障困难群体的最低生活需求。它对于调整资源配置、实现社会公平、维护社会稳定有非常重要的作用。

二、社会保障的目标

社会保障作为国家发展进程中的重要制度安排，是通过采取相应的经济手段来解决相

应的社会问题，进而实现特定的政治与社会目标，它在实践中发挥着自己的多重功能，同时亦体现出其他制度不可替代或者不可完全替代的一些基本特征。

社会保障从非正式制度安排到正式制度安排，其追求的目标也是随着社会的发展进步而不断发展变化的。

早期的社会保障主要基于维护统治阶级的统治秩序，从而客观上充当着统治者控制社会并使统治秩序得以延续的工具。

进入现代社会后，社会保障的目标则日益融入人道主义与社会公平的理念，如社会保险制度在德国产生时，推动这一制度发展的德国皇帝及其“铁血宰相”俾斯麦就公然宣称这一制度是消除革命的必要成本，并断言“一个等着领取养老金的人是不会反政府、反社会的”。因此，社会保险作为工业化的产物，它一出现就事实上充当着镇压工人运动的武装“大棒”之外的“胡萝卜”，是为了防止工人阶级反抗的政治工具。随着社会的发展，社会保障单纯追求社会安全或稳定社会的目标亦发生了巨大变化。一方面，人道主义日益成为支撑这一制度的伦理基础，对社会弱者的关注与援助日益成为建立社会保障制度的国家或地区的重点与核心，各项社会保障制度不再是出于单纯的政治目标，而是被赋予了人道主义的内涵；另一方面，公平与正义日益成为各国人民共同的追求。社会保障则成了追求这一发展目标的不可替代的制度安排，因而使社会保障肩负着缩小社会不公平和维护社会公平与正义的使命。例如，20 世纪 50 年代以后在许多发达国家建立的福利国家模式，就已经不再是以社会安全为这一制度的追求目标，或者说已经不再是这些国家社会保障制度的主要目标，其追求的即是社会公平与正义。

从现代社会的发展进程与文明进步的视角出发，综合考察各国的社会保障制度，尤其是发达国家的社会保障制度，可以发现，社会保障的总目标是通过保障和改善国民生活、增进国民福利来实现整个社会的和谐发展。围绕着上述总目标，社会保障在实践中需要实现如下分目标：

1. 帮助国民摆脱生存危机

由于各种先天与后天因素及自身与外来原因的影响，部分国民可能因疾患、天灾人祸、失业等原因陷入生活困境，如果没有相应的社会保障，这部分国民将陷入生存危机而无法自拔。因此，通过相应的制度安排来解除国民的生存危机是社会保障的一个基本目标，也是最低追求目标。

2. 满足国民的生活保障需求，不断改善和增进国民的福利

随着社会经济的发展，人们对社会保障的需求也是不断发展的。如在人口老龄化的背景下，人们不仅对属于经济来源的养老金保障有需求，而且日益对各种社会服务尤其是个人生活照料有着强烈需求；在最低食物保障得到满足后，人们还会要求有相应的精神、文

化、教育福利等。社会保障制度正是通过经济保障、服务保障乃至精神保障的提供，来达到满足国民福利增长需求并保证不断改善和增进国民福利的目标的，它相对于前一个目标而言，是更高层次的追求目标。

3. 实现整个社会和谐发展

作为一个由多个社会保障子系统或项目构成的基本社会制度，社会保障追求的并不只是解决某些社会问题和增进国民福利的目标，而是为了促使整个社会的和谐发展。换言之，社会保障虽然属于社会政策与公共政策范畴，但又不单纯是一项社会政策或者公共政策，它还需要综合考虑经济社会的协调发展以及自身的可持续发展，还要兼顾社会各阶层的利益；与经济政策或其他社会政策目标较为单一相比较，社会保障对实现整个社会的和谐发展负有更多的责任，它构成了和谐社会的核心制度安排。

三、社会保障的功能

社会保障功能是社会保障客观具有的内在效能，它蕴含于社会保障的各个子系统和具体项目中，并通过具体的制度实施发挥出来。早期的社会保障由于措施简单，一般只具有事后救助的单一功能。而现代社会保障，由于范围广泛、项目齐全、形式多样，因此，它在社会经济生活中所具有的功能呈现出多样性和复合性，具体可分为社会性功能、经济性功能、政治性功能和伦理性功能四个方面。

1. 社会性功能

（1）社会稳定功能。社会稳定功能是指社会保障作为一种社会安全体系，具有稳定社会秩序的功能。众所周知，社会之所以不稳定，主要是由于各种社会矛盾激化。其中，一部分社会成员的生存无法得到保障是一个重要原因。中国古代早就有“民贫则奸邪生”“饥寒至身，不顾廉耻”等观点。社会保障通过保证劳动者和其他国民在特殊情况下的生活水平，从而实现整个社会和统治秩序的稳定，因此，西方国家把社会保障称为“社会安全网”“社会减震器”。国际劳工组织在总结各国实施社会保障制度的作用时指出：“没有社会的安定，就没有社会的发展；没有社会保障，就没有社会的安定。”实践表明，社会保障一方面能够通过物质帮助和服务支持被保障人的生存权利，另一方面能够通过国民收入的分配和再分配，缩小贫富差距，防止矛盾激化。在一个健全的社会保障体系下，社会成员的生活保障度、心理平衡度、社会公正度、人际和谐度等都大大增强，社会矛盾得到化解，从而有利于社会的稳定。

（2）社会公平功能。社会公平功能是指社会保障通过其资金的筹集和待遇的给付，把一部分高收入的社会成员的收入转移到另一部分生活陷入困境的社会成员手中，实现促进社会公平的目标。在市场经济条件下，受竞争规律的支配，优胜劣汰在所难免，市场机制

给予每个社会成员平等参与竞争的条件和机会，它自动地向效率倾斜，但并不自动地向公平倾斜，在竞争中的弱者处于贫困状态也就在所难免。国家以社会保障的形式对弱者、失业者乃至贫困者给予生存保护，从而实现社会公平目标。

（3）社会补偿功能。社会补偿功能是指对失去或没有生活来源者、贫困者、遭遇不幸者，通过国家和社会所提供的物质帮助，保障社会成员作为人的基本生存权利。保障的程度以维持社会成员生存需要为限，而不在于提高其生活水平。

社会补偿功能主要体现在社会救助和社会保险两个方面。社会救助的目的在于保障最低生活水平，具有鲜明的扶贫特征，属于最低限度的社会保障。可以说，扶贫的功能是社会保障的源头，它使那些被救助的个人和家庭，在国家和社会群体的帮助下，享有最低生活水平。社会保障的直接功能就是对工薪劳动者在其全部生命周期中遇到的各种失去收入的风险进行一定的补偿，以保证其基本生活需要。

2. 经济性功能

（1）国民收入再分配功能。社会保障的国民收入再分配功能是指通过社会保障制度安排实现国民收入在不同利益阶层之间的再分配。社会保障对低收入阶层给予生活所需要的给付，或者在老年、失业、伤病、残废等情况发生时，实施必要的收入给付，对市场经济活动所造成的收入分配不公平进行再分配，可以说这是社会保障的主要功能。社会保障对收入再分配有“垂直性再分配”和“水平性再分配”两种方式。前者是进行从高收入阶层向低收入阶层的收入转移，后者是在劳动时段与非劳动时段、健康时段与伤残时段之间进行的所得转移。社会保障正是通过上述两种再分配手段来实现对国民收入的再调节，尽量缩小贫富差距，缓和社会矛盾。

（2）调节投融资功能。社会保障的调节投融资功能是指社会保障通过其基金运营调节社会资金余缺，以满足社会投资需求。社会保障基金是直接来自保险费、财政补贴以及资金运营增值的收入，具有较高的稳定性，尤其经过几十年的积累，会形成规模较大的社会保障储备基金。这些基金参与投融资虽然是社会保障基金保值增值的措施，但客观上通过这种活动调节资金的余缺，可以促进国家的经济建设和民众的生活改善。

在发达国家，规模庞大的养老基金被用于这些国家基础产业的调整，成为对这些国家经济实行计划和合理调控的有效手段。在发展中国家，社会保障调节投融资的功能也很明显，这些国家的社会保障基金往往通过向国家基础设施和重点项目投融资的方式，不仅支持了国家建设，而且保障了基金本身，增值速度很快。此外，许多发展中国家还利用社会保障基金向成员个人融资，既有效地利用了基金，又解决了成员个人购入住宅等资金不足的困难。总之，调节投融资是社会保障的经济性功能之一。

（3）平衡需求功能。社会保障的平衡需求功能是指利用社会保障制度对社会供求进行

调节，使之趋向平衡。当经济衰退、失业增加时，由于失业给付和社会扶助抑制了个人收入减少的趋势，给失去职业和生活困难的人们以购买力，从而具有刺激有效需求的作用，一定程度上促进了经济复苏。而当经济增长、失业率下降时，社会保障支出相应缩减，社会保障基金规模因此增大，减少了社会需求的急剧膨胀，最终又促使社会的总需求与总供给达到平衡。可见，社会保障支出自动地随着国民经济运行变化情况呈现出反方向增减变动，这就是社会保障支出的“内在稳定器”功能，以支出为手段，调节社会总供求关系，自动地平抑经济过热或过冷的现象，维持社会安定，促进和保持国民经济良性循环。

（4）保护和配置劳动力功能。社会保障的保护和配置劳动力功能是指通过社会保障制度安排，保护劳动力再生产和促进劳动力合理流动及有效配置。一方面，在市场竞争中，受优胜劣汰规律的支配，必然造成部分劳动者退出劳动力市场，这部分劳动者及其家属因失去收入而陷入生存危机，社会保障通过提供各种帮助，使这部分社会成员维持基本的生活需要，从而保证劳动力的生产和再生产。另一方面，通过建立全社会统一的社会保障网络，打破靠血缘维持的家庭保障格局，超越企业保障的局限，劳动者在变换工作和迁徙时无后顾之忧，从而促进劳动力的合理流动，实现劳动力要素的有效配置。

3. 政治性功能

（1）政治稳定功能。社会保障的政治稳定功能主要体现在巩固国家政权，维持现存的政治制度和经济体制，维护国家稳定与和谐，消除或减少不安定因素，缓解社会动荡，有利于政治稳定和政局稳定。社会保障制度是国家的一项社会政策，它与政治制度紧密相连，总是为一定的政治目的服务。政府实现其目标的最重要的手段是经济权力，即经济上的影响力。政府对社会保障事务的积极参与对现有政权来说是一个“双赢”策略，不仅使政府掌握了更大的经济权力，而且似乎使民众也从中受益，从而有利于政权的巩固。德国“铁血宰相”俾斯麦极力主张制定社会保险法律的主要目的，就是通过一定程度地满足工人提出的收入保障要求以缓和社会矛盾，加强中央政府的实力，巩固政权。

（2）政治调节功能。社会保障既是各种利益集团相互较量的结果，同时也是调节不同利益集团、群体或社会阶层利益的必要手段，现代社会保障制度之所以在许多国家成为党派斗争和政党政治、民主竞选中的重要议题，正是社会保障具有不容忽略的巨大政治调节功能的体现。社会保障促进社会成员在国家和社会生活中的主人翁地位，强化国民对现存制度的依赖意识和国家认同，而且对调节不同社会阶层的政治冲突和促进政治秩序的长期稳定并维持其整体正常运营发挥着特别重要的政治作用。同时社会保障是政府执政力和政府职能的最重要体现。

4. 伦理性功能

社会保障对提高人的伦理道德素质与社会的精神文明建设具有促进作用。社会保障是

一种社会互助互济的经济形式，体现着社会成员之间的互帮互助、同舟共济的合作关系，因而对促进社会精神文明建设具有重要作用。如劳动者参加社会保险，遵循的是权利与义务基本对应的原则，是劳动者眼前利益与长远利益、个人利益与集体利益的统一，这对于增强劳动者的责任感，培养集体主义精神具有积极的意义。从整体上讲，社会保障来源于国民收入的再次分配，但就受保个体而言，社会保障资金则来源于全体社会成员共同劳动所缴纳形成的共同基金。当单一受保人从社会保障中得到的利益大于其对社会保障的贡献时，实际上他就得到了其他社会成员的帮助；而当某个受保人从社会保障中得到的收益小于他做出的贡献时，他就对享受社会保障资助的其他社会成员提供了帮助。社会保障的调节功能体现在横向上是各社会成员间的彼此互助、互济；在纵向上则是不同年龄劳动者的代际赡养、抚育，是代际互助、互济。这种互济、互助有利于社会成员间的团结，有利于代际的沟通，有利于社会道德观念的维护和延续，有利于良好的社会道德风尚的形成，体现了人与人之间的互助共济行为，体现了权利和义务相结合的关系，从而促进精神文明的建设。

第三节　社会保障的性质和特征

一、社会保障的性质

社会保障作为一项社会政策，从不同角度分析具有不同的性质。

1. 社会福利政策

从社会保障的直接目的来看，可以说社会保障最明显的性质就是作为一种社会福利政策，它是为适应社会化大生产的客观要求而建立的。

社会学认为，在农业社会里，家庭是社会的“细胞”和人们生活的基本单位，同时也是生产和消费的基本单位。人的一生中，生、老、病、死等是需要他人来照顾和保障的，而家庭的建立和存在，提供了生育、抚养、养老和照料家人的保障。社会组织是现代社会人群组合的最普遍、最基本的活动单位，人在一生中的不同阶段都依附于某种社会组织，特别是进入职业生涯阶段，劳动者在满足基本生活要求的同时，希望拥有平均的生活水准和健康的身体及心理，社会组织提供的各项社会服务正体现出这种保障。另外，劳动者在年老体弱、疾病、伤残、失业、生育时，由于暂时或永久性失去劳动能力或劳动机会，生活来源将会丧失或部分减少，这也需要社会组织提供保障。因而，在国家没有介入社会保

障事务之前，人类抵御社会风险主要依靠个人、家庭和社会组织。

随着社会的发展，农业社会的家庭保障功能受到挑战。科学技术的运用，社会组织的不断重组，所产生的就业与失业问题导致的劳动者收入减少、生活困难、身体素质下降、职业培训难等状况，这是任何单个的社会组织都无法解决的，必须依赖于更强有力的主体。因而，由政府主导介入产生的社会保障开始提供保障，它是解决诸如人口老龄化、失业、贫困、提高全民健康、提高全民生活质量等问题的主要社会政策。

社会保障政策是与其国家的性质、政治制度、社会文化、经济条件紧密相连的。任何国家社会保障制度的建立，社会保障项目的增加或变化，都是以本国的经济发展和一定的社会结构为背景的。

2. 经济制度

从社会经济的角度看，社会保障属于国民收入再分配的范畴。一种形式是，在国民收入初次分配时，由社会保障机构把劳动者个人已经得到或应该得到的一部分收入集中起来进行管理、运营和增值，按照国家立法规定进行再分配，用于劳动者的养老、失业、医疗等社会保险项目；另一种形式是，在国民收入初次分配时，由政府以税金的形式将“社会扣除”部分集中起来进行再分配，用于社会救济、社会福利、医疗保健等社会项目，在劳动者遇到困难需要帮助时提供物质和经济保证，保证劳动力生产和再生产的顺利进行，安定人心，稳定社会，推动社会经济发展。

社会保障的经济制度性质要求政府必须扮演“最后出场者”的角色，承担“最后出场者”的责任，通过国家财政为社会保障提供一定数额的资金，弥补社会保障的预算赤字，解决社会保障运行过程中出现的其他一些善后工作等。作为经济制度的社会保障，在社会保障政策的贯彻执行中，特别是社会保障基金的运营，强有力的监管是良性运行机制的保证。而政府作为政治权力和经济权力的集中代表，都应该在社会保障监管中发挥举足轻重的作用，政府的有关职能是准官方或非官方的专门监管机构无法替代的。社会保障制度作为经济制度的一部分，与其他社会经济制度是密切相关的，如税收制度和个人参与社会保障的积极性相关，劳动工资制度与刺激就业以减轻支付失业保险金或失业救济金的压力相关。社会保障的福利政策和经济性质决定了社会保障的特征。

二、社会保障的特征

社会保障制度进入现代社会上升到法制规范的层次后，体现出来了一些鲜明的特征，主要表现为：

1. 福利性

福利性是社会保障制度的一个基本特征。对受益群体而言，社会保险的受益者虽然通常要付出一定的经济代价，但因国家、雇主等分担了社会保险费或运行成本而获得了所得大于所费的福利保障；社会救助作为国家的基本义务，受益群体只要符合相应的资格条件而无须付出经济代价；能够被社会保障制度包容的社会服务，由于国家财政补贴或社会捐献，大多以免费或低费用的形式提供，支出小于待遇。随着社会生产力水平的不断提高，社会保障的福利水平必然从低水平向高水平发展。

2. 普遍性

对于社会成员来说，社会保障是不分部门和行业，不分就业单位的所有制性质和有无职业，不分城市和农村，只要生存发生了困难，都应无一例外地给予基本生存所需的物质保证。社会成员之间只存在保障基金筹集方式、保障项目、给付标准以及支付方式的差异，而不存在社会保障有无的问题。

3. 互济性

互助互济是社会保障的一条原则。社会保障运行中，义务和权利在原则上是统一的，在操作上是不完全一致的。在不同内容和项目上，有的付出和得到享受的比例大体是一致的；有的承担的义务与得到的享受是基本不相关的。互济性在社会救助和社会福利方面体现最为明显。社会救助和社会福利资金，来自劳动者为社会的剩余劳动所提供的资金，体现了劳动者对非劳动者的无偿援助。在社会保险方面，除了个人账户筹资模式缺乏互济功能外，其他几种模式均能体现出互济性。比如养老保险，每个劳动者遭遇的情况不相同，退休后的寿命期也有差别，对社会保障的需要量不同，因而每个劳动者的社会保障基金的扣除、储存、分配和使用，在数量上、时效上是不相等的。这样，在劳动者之间互相调剂，发扬了劳动者互助互济的精神。

4. 保证性

社会保障按照一定时期的生产力水平，对生存发生困难的社会成员的基本生活需要给予物质帮助。这部分人的基本生活需要如果得不到保证，就要危及他们的生存，以致影响社会的安定。当然，社会保障的水平是相对的，因社会生产力发展水平的不同而不同，并随着生产力发展水平的提高而逐步提高。但是，无论在什么情况下，对社会成员由于生存危机而引起的基本生活需要必须给予物质保证。为强化这种保证，社会保障必须由国家以立法的形式固定下来，这样，社会成员就会有安全感，在安定的社会环境中无后顾之忧地从事劳动与创造。

5. 社会性

社会性是现代社会保障制度的重要特征。社会保障不同于家庭保障与职业福利，是面向整个社会开放，并通过社会化机制加以实施的制度安排。各项社会保障制度是在向公众开放的条件下确立的，并接受着公众的评价与监督。社会保障资金的筹集是面向社会的，一般包括国家财政投入、企业或雇主的缴费、个人缴费乃至向社会募捐、发行福利彩票等。随着社会保障体系的扩张和非政府组织参与程度的提高，对社会保障的管理与监督亦从政府专责转向社会化监管发展。

6. 强制性

强制性体现为社会保障是通过国家立法来强制实施的。在法律上规定了国家、单位和个人的权利与义务。它涉及收入的再分配，如果不通过国家立法，很难强制执行，不强制执行，就不能保障所有因故不能获得劳动报酬的劳动者的基本生活，就不能实现社会的安定和经济发展，就达不到社会保障的目的。

7. 公平性

社会保障具有追求社会公平的特性。现代社会保障实现的是覆盖范围内的所有成员权益保障的公平性，即只要是覆盖范围内的一员，无论性别、年龄、身份、收入、职业的差别，一律可以享受社会保障待遇，为社会成员解除了后顾之忧，维护着社会成员参与社会竞争的起点与过程的公平，同时，通过社会保障资金的筹集与社会保障待遇的给付，又缩小着社会成员发展结果的不公平，实现公平分配。

8. 储存性

社会保障的储存性是社会保障保证性和普遍性的物质基础。储存性还意味着部分基金形成后，除增值目的外，一般不用于生产，也不根据经济原则进行分配，以便在任何情况下都能使社会保障获得物质保证。社会保障的各个部分都有储存性。其中，社会保险的资金是先行扣除、缴纳和储存，然后进行分配和使用。社会救助和社会福利也应通过扣除或其他途径储存起来建立基金制。社会保障基金如不进行事先扣除和储存，社会保障就不可能切实得到保证。社会保障的储存性意味着，劳动者的社会保障基金的分配与使用是将原来储存的社会保障基金返还给劳动者。

9. 刚性发展

绝大多数国家的社会保障发展实践，都揭示了现代社会保障制度的刚性发展的特征。社会保障制度在实践中的这一特征，既是社会成员对社会保障需求不断增长的结果，也是现代社会保障走向制度化之后的客观结果。一旦社会保障项目通过立法手段得以确立，便

很难再行取消。同时，社会保障的范围与水平也是刚性发展的，即覆盖范围会持续扩大，直到覆盖全体国民；待遇水平会不断提高而不会下降。因为人类社会的发展不允许倒退，受益群体更不会让一种社会保障制度消失，不可能允许政府将自己从已经进入的社会保障网络内剔除，更不会认同社会保障待遇水平下降。因此，现代社会保障制度在项目结构、覆盖范围、待遇水平等方面无疑是刚性增长的。这是现代社会保障制度以往实践表现出来的一个显著特征，也是现阶段乃至未来社会考虑社会保障发展问题时必须引起充分注意的特征。

第四节　社会保障制度模式

一、世界其他国家的社会保障制度模式

由于世界各国的社会制度、经济实力和文化背景等不同，推行社会保障制度的时间有先有后、有长有短，各国社会保障制度在政策取向、制度设计、项目多寡、具体标准及实施办法等方面既有共同点，也有差异之处。从社会保障的主要方面进行分析和综合，世界各国社会保障制度大致可以分为保险型、福利型、强制储蓄型三种模式。

1. 保险型社会保障制度

德国、美国、日本等许多发达国家都建立了保险型社会保障制度。这一模式的基本特征是：权利与义务相对应；社会保障费用由政府、雇主和劳动者三方分担；以保障基本生活水平为原则；待遇给付标准与劳动者的个人收入和缴费相联系；强调公平与效率兼顾，既要保证每个公民都能享有一定的社会保障待遇，又不能影响市场竞争活力。

2. 福利型社会保障制度

福利型社会保障制度是在经济比较发达、整个社会物质生活水平提高的情况下实行的一种比较全面的保障形式。英国、瑞典等国实行的是福利型社会保障模式，该模式贯彻“普遍性”原则，范围包括“从摇篮到坟墓”的各种生活需要，按统一标准交费、给付，保障基金主要由国家税收解决。福利型社会保障模式以全民性和普遍性的保障原则为核心，全体居民和公民不论其有无收入和是否就业，都可享有国家制定的各项福利保障政策。由于全民都享有受保障的权利，因此，这种模式下的社会保障资金来源于国家的税收。

3. 强制储蓄型社会保障制度

强制储蓄型社会保障制度以新加坡、智利为代表，其基本特征是：建立个人账户，雇主和雇员的缴费全部计入雇员的个人账户；个人账户资金投入资本市场运营，以实现保值与增值；雇员退休后的养老保险待遇完全取决于其个人账户积累额。依据基金管理运营方式的不同，可将强制储蓄模式进一步分为两种：一种以新加坡为代表，其核心是由政府集中管理和运营基金；另一种以智利为代表，其核心是由私营基金管理公司竞争运营基金。



相关链接

社会福利与社会保障的关系

对于社会福利与社会保障的关系，学者们也大致形成了四派观点。其中，剩余性狭义社会福利观认为，社会福利是社会保障的一个子系统，而且在社会保障体系中处于较低层次；制度性狭义社会福利观认为，社会福利等同于狭义的社会保障；发展性狭义社会福利观认为，社会福利是广义社会保障的一个子系统，但社会福利处于社会保障体系中的最高层次而不是较低层次；广义社会福利观认为，狭义的社会保障是社会福利的一个子系统，且在社会福利体系中处于较低层次。

如此看来，若均取其广义，则社会福利与社会保障可以相互替代。若均取其狭义，则社会福利与社会保障各有所指。其中，社会保障主要是指较低层次的福利；社会福利则依学者们见解的不同，或指较低层次的保障，或指较高层次的保障，或与狭义的社会保障同义。

二、我国的社会保障制度模式

我国社会保障可以归类为保险型社会保障制度模式，但同德、美等国家又有一些区别，我们称为多元化协调模式，其关键是根据我国国情，建立一种在农村和城市保障项目有别、组织方式各异、近期发展方向不同的目标模式。在这一模式中，作为社会保障主体的国家要进行集中管理和统一协调。我国的社会保障制度模式存在如下特点：

（1）农村与城市生产力水平存在差异。我国城乡间生产力水平呈现出明显的二元特征：一是以先进工业为基础的城市生产方式，二是以传统农业为基础的乡村生产方式。不同的生产力决定了我国城乡经济体制的不同，从而从根本上决定了我国城乡社会保障的发展水平和体系结构的差异。相对而言，城市应采取就业型保障模式，而农村应采取家庭保障模式。

（2）地区经济发展的不平衡决定了社会保障内容与水平的差异。从全国来看，由于各地区经济发展不平衡，形成了社会保障分配的差异，越是经济发达的地区，社会保障水平越高；越是经济欠发达的地区，社会保障水平越低。地区经济发展的不平衡这一事实说明，中国社会保障模式的选择既要强调同一性，又要承认差异性，不能强求一律。

（3）社会保障制度内在要求国家主体要集中管理和统一协调。兴办社会保障事业是政府行为，是国家应履行的社会职责。因此，必须由国家建立统一机构，进行集中管理和统一协调。社会保障是一项系统工程，一方面，它是由社会保险、社会福利、社会救济、社会优抚综合构成的；另一方面，它既有实施对象、享受条件、支付标准、资金来源、管理方式之间的配套协调问题，又有资金交纳统筹、储存运用、保值增值、分配运用之间的调节平衡问题，同时还涉及财政、税收、民政、劳动人事各部门。所以，必须建立具有统一协调功能的决策管理机构，综合协调各方面的工作。

由此可见，一方面，生产力发展水平的差异性、多种所有制的并存性、经济发展的不平衡性决定了中国社会保障改革模式的多元化；另一方面，社会保障制度要求国家成为社会保障的主体，以便进行集中管理与统一协调。因此，中国社会保障制度的模式是多元协调模式。

案例分析

2018 年 5 月，张某等四人应聘到某公司工作，公司提出：如果职工要求办理社会保险的，就要从工资中每月扣除 500 元。刘某等觉得还是多拿点工资好。于是双方签订了三年的劳动合同，在合同中规定每月工资 6000 元，对社会保险事宜公司不予负责。

2019 年 12 月，劳动保障部门在进行检查中发现该单位没有依法为签订劳动合同的职工办理社会保险，遂对其下达限期整改指令书，要求该公司为刘某等办理参加社会保险的手续。该公司则认为，公司不负责社会保险是经双方协商同意，在劳动合同中已明确约定的。

分析：若双方协商同意可以不办理社会保险吗？

·思考与练习·

1. 简述社会保障的含义。
2. 简述社会保障的特点。



第二章
社会保障管理体系

学习目标

1. 理解社会保障管理的概念；
2. 掌握社会保障管理机构及其对应的工作内容；
3. 熟悉社会保障监督的内容。

第一节　社会保障管理的原则与内容


社会保障管理的原则与内容

社会保障管理是指为了实现社会保障目标，由国家和政府成立专门的社会保障机构，组织社会保障的专业人员，对各项社会保障事务进行计划、组织、协调、控制和监督的过程。具体包括社会保障行政管理、社会保障业务管理和社会保障基金管理等。

一、社会保障管理的原则

建立一个完善的社会保障管理体制，使社会保障的管理运行始终通畅、规范，是我们努力追求的目标。在社会保障管理实践中，要达到这一目标，就必须根据客观规律和现实要求，坚持和遵循社会保障管理的原则。

1. 依法管理原则

依法管理原则就是以法规为先导，以法规来规范管理行为，并以法规作为处理各种关系的准绳，社会保障管理工作必须全面受到法规的约束。在立法上，强调中央立法与地方立法相结合，社会保障总体立法与分项立法并行；在执法上，强调在相互依托、彼此促进的法制网络下，认真按照法律程序和法律要求办事，对违法、违规的行为依法处置。

2. 社会化原则

社会化原则就是社会保障管理部门根据相关法律和规章，在全社会范围内筹集资金，实施以社会保障为项目和对象的管理。强调社会化原则主要是为了避免在社会保障管理中过分企业化和政府行政化的倾向。同时，对社会保障管理体制实行社会化原则也是实现属地化管理的一个方面。

3. 集中统一管理原则

集中统一管理原则就是将社会保障体系中的社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚等子系统实行相对集中而又统一的管理。同时，根据社会保障体系的总体要求，使政策制定、资金使用、监督管理三位一体。

4. 责权明确原则

责权明确原则科学划分社会保障管理部门的职责和权限。在此过程中，要注意：

（1）执资分开，即管理部门不直接介入资金运作。

（2）执政分开，即管理部门只执行政策不制定政策。

（3）执监分开，即管理部门要接受独立的监察机构监察和社会监督，而不仅仅是自我监督。

二、社会保障管理的内容

社会保障管理的内容有以下几方面：

1. 政策制定

政策制定由政府权威机构充任，该权威机构是统一管理全国社会保障的领导和决策机构，主要担当向立法机构提供依据，协助制定社会保障的有关法律，并根据法律导向制定有关政策、制度和发展规划，以及对重大问题进行决策和预决算的审议。同时，还负有协调社会保障各项目管理部门的重任。

2. 社会保障业务管理

社会保障业务管理由政府的职能部门或事业单位充任。它实际上是执行国家社会保障方针、政策的职能部门，通常都要接受中央主管部门和当地政府的双重领导，并且负责执行政策法规、落实实施方案，并具体经办社会保障各项目费用的征集、核算和发放等工作。

3. 社会保障资金管理

社会保障资金管理可由社会保障基金管理局独立运作，也可委托专门的基金公司或银行代理。它的主要职能是通过对社会保障基金的统一运作和保值增值，保证社会保障基金的给付。根据社会保障管理体制的发展需要，可分别设置从中央到地方的资金运作机构。

4. 社会保障监察监督管理

社会保障监察监督管理由中央或地方政府领导下的社会保障监督委员会担当，主要行使对社会保障各项政策、法规的执行情况，以及社会保障各项目基金的收支、运营和管理的监督权。监察监督机构可由工会、公众代表或政府代表组成，定期听取社会保障基金收支、运营及管理的汇报，并将情况向社会公布，使社会保障具有透明度，便于接受公众的监督，不断改进工作，对挪用、滥用、挤占、浪费社会保障基金等不良现象，要予以曝光。监督机构可委托审计部门对经办机构的财务收支、基金管理和运营情况进行审计。通过多种途径实施监督、检查，以保证社会保障法令和政策的正确贯彻执行。

第二节　社会保障管理机构

社会保障管理机构是社会保障事业的实施、执行和操作部门，也是社会保障管理体制模式的外在表现。也就是说，社会保障管理体制的模式只有通过社会保障管理机构的个体设置才能得以实际运行。同时，管理机构的设置又会对整个社会保障管理体制的目标实现产生较大影响。因此，管理机构的设置是否合理，是决定社会保障的管理工作能否正常运行、是否协调和高效的关键之一。

一、最高管理机构

1. 中华人民共和国人力资源和社会保障部

（1）中华人民共和国人力资源和社会保障部（简称人力资源和社会保障部）简介。人力资源和社会保障部是统筹机关企事业单位人员管理和统筹城乡就业和社会保障政策的中国国家权力机构，由原人事部、劳动和社会保障部合并而成，于 2008 年 3 月 31 日正式挂牌。

（2）社会保障方面的职责。

1）拟订社会保障事业发展规划、政策，起草社会保障法律法规草案，制定部门规章，并组织实施和监督检查。

2）统筹建立覆盖城乡的社会保障体系。统筹拟订城乡社会保险及其补充保险政策和标准，组织拟订全国统一的社会保险关系转续办法和基础养老金全国统筹办法，统筹拟订机关企事业单位基本养老保险政策并逐步提高基金统筹层次。会同有关部门拟订社会保险及其补充保险基金管理和监督制度，编制全国社会保险基金预决算草案，参与制定全国社会保障基金投资政策。

3）负责就业、失业、社会保险基金预测预警和信息引导，拟订应对预案，实施预防、调节和控制，保持就业形势稳定和社会保险基金总体收支平衡。

4）会同有关部门拟订军队转业干部安置政策和安置计划，负责军队转业干部教育培训工作，组织拟订部分企业军队转业干部解困和稳定政策，负责自主择业军队转业干部管理服务工作。

5）统筹拟订劳动、人事争议调解仲裁制度和劳动关系政策，完善劳动关系协调机制，制定消除非法使用童工政策和女工、未成年工的特殊劳动保护政策，组织实施劳动监察，协调劳动者维权工作，依法查处重大案件。

（3）社会保障相关内部机构和职能。

1）政策研究司。组织、开展人力资源和社会保障政策研究工作；承担重要文稿起草工作；协调专家咨询工作；承担人力资源和社会保障新闻发布等工作。

2）规划财务司。拟订人力资源和社会保障事业发展规划和年度计划；承担编制全国社会保险基金预决算草案工作；参与拟订社会保障资金（基金）财务管理制度；承担部属单位国有资产管理和审计工作；承担有关信息规划和统计管理工作；承担有关科技项目和国际援贷款项目管理工作。

3）养老保险司。统筹拟订机关企事业单位基本养老保险及其补充养老保险政策，逐步提高基金统筹层次；拟订城镇居民养老保险政策、规划和标准；拟订养老保险基金管理办法；拟订养老保险基金预测预警制度；审核省级基本养老保险费率。

4）失业保险司。拟订失业保险政策、规划和标准；拟订失业保险基金管理办法；建立失业预警制度，拟订预防、调节和控制较大规模失业的政策；拟订经济结构调整中涉及职工安置权益保障的政策。

5）医疗保险司。统筹拟订医疗保险、生育保险政策、规划和标准；拟订医疗保险、生育保险基金管理办法；组织拟订定点医疗机构、药店的医疗保险服务和生育保险服务管理、结算办法及支付范围；拟订疾病、生育停工期间的津贴标准；拟订机关企事业单位补充医疗保险政策和管理办法。

6）工伤保险司。拟订工伤保险政策、规划和标准；完善工伤预防、认定和康复政策；组织拟订工伤伤残等级鉴定标准；组织拟订定点医疗机构、药店、康复机构、残疾辅助器具安装机构的资格标准。

7）农村社会保险司。拟订农村养老保险和被征地农民社会保障的政策、规划和标准；会同有关方面拟订农村社会保险基金管理办法；拟订征地方案中有关被征地农民社会保障措施的审核办法。

8）社会保险基金监督司。拟订社会保险及其补充保险基金监督制度、运营政策和运营机构资格标准；依法监督社会保险及其补充保险基金征缴、支付、管理和运营，并组织查处重大案件；参与拟订全国社会保障基金投资政策。

9）调解仲裁管理司。统筹拟订劳动、人事争议调解仲裁制度的实施规范，指导劳动、人事争议调解工作；指导开展劳动、人事争议预防工作；依法组织处理重大劳动、人事争议。

10）劳动监察局。拟订劳动监察工作制度；组织实施劳动监察，依法查处和督办重大案件；指导地方开展劳动监察工作；协调劳动者维权工作，组织处理有关突发事件；承担其他人力资源和社会保障监督检查工作。

2. 中华人民共和国民政部

（1）中华人民共和国民政部（简称民政部）简介。民政部是主管有关社会行政事务的国务院组成部门，为正部级。前身是成立于1949年的“中央人民政府内务部”，1954年改称“中华人民共和国内务部”，1969年撤消，1978年设立“中华人民共和国民政部”，并延续至今。

（2）社会保障方面的职责。

1）拟订民政事业发展法律法规草案、政策、规划，制定部门规章和标准并组织实施。

2）拟订社会救助政策、标准，统筹社会救助体系建设，负责城乡居民最低生活保障、特困人员救助供养、临时救助、生活无着流浪乞讨人员救助工作。

3）拟订婚姻管理政策并组织实施，推进婚俗改革。

4）拟订殡葬管理政策、服务规范并组织实施，推进殡葬改革。

5）统筹推进、督促指导、监督管理养老服务工作，拟订养老服务体系建设规划、政策、标准并组织实施，承担老年人福利和特殊困难老年人救助工作。

6）拟订残疾人权益保护政策，统筹推进残疾人福利制度建设和康复辅助器具产业发展。

7）拟订儿童福利、孤弃儿童保障、儿童收养、儿童救助保护政策、标准，健全农村留守儿童关爱服务体系和困境儿童保障制度。

8）组织拟订促进慈善事业发展政策，指导社会捐助工作，负责福利彩票管理工作。

（3）社会保障相关内部机构和职能。

1）社会救助司。拟订城乡居民最低生活保障、特困人员救助供养、临时救助等社会救助政策和标准，健全城乡社会救助体系，承办中央财政困难群众救助补助资金分配和监管工作。参与拟订医疗、住房、教育、就业、司法等救助相关办法。

2）社会事务司。推进婚俗和殡葬改革，拟订婚姻、殡葬、残疾人权益保护、生活无着流浪乞讨人员救助管理政策，参与拟订残疾人集中就业扶持政策，指导婚姻登记机关和残疾人社会福利、殡葬服务、生活无着流浪乞讨人员救助管理机构相关工作，协调省际生活无着流浪乞讨人员救助事务，指导开展家庭暴力受害人临时庇护救助工作。

3）养老服务司。承担老年人福利工作，拟订老年人福利补贴制度和养老服务体系建

设规划、政策、标准，协调推进农村留守老年人关爱服务工作，指导养老服务、老年人福利、特困人员救助供养机构管理工作。

4）儿童福利司。拟订儿童福利、孤弃儿童保障、儿童收养、儿童救助保护政策、标准，健全农村留守儿童关爱服务体系和困境儿童保障制度，指导儿童福利、收养登记、救助保护机构管理工作。

3. 中华人民共和国国家卫生健康委员会

（1）中华人民共和国国家卫生健康委员会（简称国家卫健委）简介。国家卫健委是主管卫生和健康事务的国务院组成部门，为正部级。2018 年 3 月 17 日，十三届全国人大一次会议表决通过了关于国务院机构改革方案的决定，批准成立中华人民共和国国家卫生健康委员会。2018 年 3 月 27 日，新组建的国家卫生健康委员会正式挂牌。2018 年 9 月 10 日，《国家卫生健康委员会职能配置、内设机构和人员编制规定》出台。2022 年 2 月 16 日，《中共中央办公厅 国务院办公厅关于调整国家卫生健康委员会职能配置、内设机构和人员编制的通知》发布。

（2）社会保障方面的职责。

1）组织拟订国民健康政策，拟订卫生健康事业发展法律法规草案、政策、规划，制定部门规章和标准并组织实施。统筹规划卫生健康资源配置，指导区域卫生健康规划的编制和实施。制定并组织实施推进卫生健康基本公共服务均等化、普惠化、便捷化和公共资源向基层延伸等政策措施。

2）协调推进深化医药卫生体制改革，研究提出深化医药卫生体制改革重大方针、政策、措施的建议。组织深化公立医院综合改革，推进管办分离，健全现代医院管理制度，制定并组织实施推动卫生健康公共服务提供主体多元化、提供方式多样化的政策措施，提出医疗服务和药品价格政策的建议。

3）制定并组织落实疾病预防控制规划、国家免疫规划以及严重危害人民健康公共卫生问题的干预措施，制定检疫传染病和监测传染病目录。负责卫生应急工作，组织指导突发公共卫生事件的预防控制和各类突发公共事件的医疗卫生救援。

4）组织拟订并协调落实应对人口老龄化政策措施，负责推进老年健康服务体系建设和医养结合工作。

5）组织制定国家药物政策和国家基本药物制度，开展药品使用监测、临床综合评价和短缺药品预警，提出国家基本药物价格政策的建议，参与制定国家药典。组织开展食品安全风险监测评估，依法制定并公布食品安全标准。

6）负责职责范围内的职业卫生、放射卫生、环境卫生、学校卫生、公共场所卫生、饮用水卫生等公共卫生的监督管理，负责传染病防治监督，健全卫生健康综合监督体系。牵头《烟草控制框架公约》履约工作。

7）制定医疗机构、医疗服务行业管理办法并监督实施，建立医疗服务评价和监督管理体系。会同有关部门制定并实施卫生健康专业技术人员资格标准。制定并组织实施医疗服务规范、标准和卫生健康专业技术人员执业规则、服务规范。

8）负责计划生育管理和服务工作，开展人口监测预警，研究提出人口与家庭发展相关政策建议，完善计划生育政策。

9）指导地方卫生健康工作，指导基层医疗卫生、妇幼健康服务体系和全科医生队伍建设。推进卫生健康科技创新发展。

10）负责中央保健对象的医疗保健工作，负责党和国家重要会议与重大活动的医疗卫生保障工作。

（3）社会保障相关内部机构和职能。

1）规划发展与信息化司。承担健康中国战略协调推进工作，组织拟订卫生健康事业发展中长期规划，指导卫生健康服务体系及信息化建设，组织开展爱国卫生运动和卫生健康统计工作。承担《烟草控制框架公约》牵头履约工作。

2）财务司。承担机关和预算管理单位预决算、财务、资产管理和内部审计工作。

3）法规司。组织起草法律法规草案、规章和标准，承担规范性文件的合法性审查工作，承担行政复议、行政应诉等工作。

4）医政司。承担拟订医疗机构及医务人员、医疗技术应用、医疗质量和医疗服务等行业管理政策规范、标准并监督实施工作，承担推进心理健康和精神卫生、护理、康复事业发展工作；拟订公立医院运行监管、绩效评价和考核制度等。

5）基层卫生健康司。拟订基层卫生健康政策、标准和规范并组织实施，指导基层卫生健康服务体系建设和乡村医生相关管理工作。

6）医疗应急司。组织协调传染病疫情应对工作，承担医疗卫生应急体系建设，组织指导各类突发公共事件的医疗救治和紧急医学救援工作；拟订医疗安全、医疗监督、采供血机构管理以及行风建设等行业管理政策、标准并组织实施；拟订重大疾病、慢性病防控管理政策规范并监督实施。

7）老龄健康司。组织拟订并协调落实应对老龄化的政策措施。组织拟订医养结合的政策、标准和规范，建立和完善老年健康服务体系。承担全国老龄工作委员会的具体工作。

8）妇幼健康司。拟订妇幼卫生健康政策、标准和规范，推进妇幼健康服务体系建设，

指导妇幼卫生、出生缺陷防治、婴幼儿早期发展、人类辅助生殖技术管理和生育技术服务工作。

9）职业健康司。拟订职业卫生、放射卫生相关政策、标准并组织实施。开展重点职业病监测、专项调查、职业健康风险评估和职业人群健康管理工作。协调开展职业病防治工作。

10）人口监测与家庭发展司。承担人口监测预警工作并提出人口与家庭发展相关政策建议，完善生育政策并组织实施，建立和完善计划生育特殊家庭扶助制度。

11）保健局。负责中央保健对象的医疗保健工作、中央部门有关干部医疗管理工作，以及党和国家重要会议与重大活动的医疗卫生保障工作。

二、中层管理机构

1. 省人力资源和社会保障厅

省人力资源和社会保障厅的工作职责与部门设置同人力资源和社会保障部相对应，下设处，如养老保险处。省人力资源和社会保障厅的工作任务是：贯彻执行国家和省有关人力资源和社会保障事业发展的方针政策和法律法规，起草有关地方性法规、规章草案，拟订本省人力资源和社会保障事业发展规划、政策，并组织实施和监督检查（机构设置不再赘述）。

2. 省民政厅

省民政厅的工作职责与部门设置同民政部相对应，下设处。省民政厅的工作任务是：贯彻执行国家和省有关民政厅事业发展的方针政策和法律法规，起草有关地方性法规、规章草案，拟订本省民政事业发展规划、政策，并组织实施和监督检查（机构设置不再赘述）。

3. 省卫生健康委员会

省卫生健康委员会的工作职责与部门设置同国家卫生健康委员会相对应，下设处。省卫生健康委员会的工作任务是：贯彻执行国家和省有关卫生健康事业发展的方针政策和法律法规，起草有关地方性法规、规章草案，拟订本省卫生健康事业发展规划、政策，并组织实施和监督检查（机构设置不再赘述）。

三、基层管理机构

1. 市人力资源和社会保障局

市级人力资源和社会保障局负责落实国家和省有关政策，主要进行社会保险办理，劳

动争议仲裁等各项社会保障工作的具体落实。

2. 市民政局

市级民政局负责落实国家和省有关政策，主要进行各项民政工作的具体落实。

3. 市卫生健康局

市级卫生健康局负责落实国家和省有关政策，主要进行全市卫生健康工作的具体落实。

第三节　社会保障监督

社会保障监督是有关部门对社会保障经办部门的管理过程和管理结果进行评审、鉴定，以达到落实社会保障政策，确保各方合法利益的目的。

社会保障监督必须在法律、法规规定的基础上进行，应当通过法律和法规赋予监管机构一定的法律地位、权力和职责。我国现阶段社会保障监督系统的基本方向是法制化与独立化，监督方式是实现内外监督、上下监督、专业监督与群众监督相结合。同时监管机构以独立、规范的方式来行使监督权力，不受其他部门和个人的干预，以确保监督的独立性、强制性、权威性和有效性，使社会保障监督机构能够超越于地方利益和部门利益，切实从全社会的角度来进行有效监督。加强对社会保障的监督管理，是社会保障体系正常运行的前提条件，对实现社会保障功能具有重要意义。

一、社会保障监督内容

社会保障监督主要从几个方面来进行：

1. 组织监督

组织监督，也称“党的监督”，即党组织的监督，指中国共产党对国家行政机关及其工作人员的监督。组织监督是社会主义国家所特有的一种重要的监督形式，党对国家行政机关及工作人员的监督，是实现党的领导的重要手段。

对社会保障部门及其工作人员的监督，是党组织的一项重要任务。党组织监督不直接参加和干预具体的社会保障事务工作，而是对其工作予以检查和督促，指出存在的问题，提出改进意见，对违反国家法律、行政纪律的工作人员建议有关方面予以处理。

2. 法律监督

法律监督是对违反社会保障法律的情况所进行的监督。法律监督不包括对政策合理性的监督，而只是对社会保障实施情况的监督，并且是以监督严重违反法律的情况为主。

法律监督是一种事后性的监督。只有当法律规定的违法情形出现以后，检察机关才能启动法律监督程序，实施监督行为。并且，社会保障工作中可能出现的各种违法行为，在程度上是不同的，只有在违法行为达到一定程度之后，检察机关才能启动法律监督程序实施监督。

3. 财务监督

财务监督主要涉及社会保障基金管理。

二、社会保障监督机构

1. 行政监督机构

社会保障行政监督是指由有关的行政部门对社会保障活动的合法性进行的监督。

专门行政监督机关包括行政监察机关和国家审计机关，主要通过行政监察和审计监督来实现对行政机关及其工作者的监督。

2. 司法监督机构

司法监督通常包括两种含义：一是监督主体依照宪法和法律的规定，对司法机关及其工作人员的司法活动的合法性进行的监督；二是司法机关依法对行政机关及其工作人员的司法活动的合法性进行的监督。

我国国家司法机关仅指人民法院和人民检察院，因此我国司法监督的主体是人民法院和人民检察院。

3. 专门监督机构

我国的社会保障设立有专门的监察机构。劳动保障监察采取级别管辖与地域管辖相结合的管辖方式。

省、市、县、市辖区劳动保障行政部门的劳动保障监察机构负责对本辖区内有行政管辖权的用人单位及受上级劳动保障监察机构授权委托管辖的用人单位实行劳动保障监察，包括对劳动保障法律、法规和规章的遵守和实施情况实行监察。

4. 社会监督机构

社会监督指由公民、法人或其他组织对行政机关及其工作人员的行政行为进行的一种

没有法律效力的监督。其团体包括工会、各种协会、社会舆论组织（如电视、广播、报纸、网络等大众媒体）。

案例分析

异地劳动争议案件管辖权

小王在××公司佛山办事处工作。××公司注册地在北京，在佛山设立的办事处没有进行相关的工商注册登记。而且小王和××公司没有签订书面劳动合同，××公司也没有为小王缴纳社会保险，并以扣个人所得税为由克扣小王工资。2019 年 3 月，××公司佛山办事处突然单方面口头宣布解除双方的劳动关系并拒绝支付小王 2 月的工资。××公司佛山办事处的行为严重侵害了小王的合法权益，因此小王依法提起仲裁请求，并提供工作卡、领取薪酬表等证据。对方抗辩：仲裁委员会对本案不具有管辖权。被申请人公司注册地在北京，北京是公司实际工作场所，案件应当移送北京，其仲裁请求应予以驳回。

分析：佛山劳动部门是否有管辖权？

·思考与练习·

1. 简述社会保障管理的含义。
2. 简述社会保障监督的含义。
3. 简述社会保障管理机构的含义。



第三章
社会保障基金

学习目标

1. 社会保障基金的投资模式；
2. 我国社会保障基金的运营情况；
3. 我国社会保障基金运营过程中存在的问题及对策。

第一节　社会保障基金概述


社会保障基金概述

一、社会保障基金的概念

社会保障基金是国家、单位及个人统筹而积累起来的专项基金，用于受益人出现生、老、病、残、失业等情况时，提供给他们一定的社会物质帮助。在现代社会，工业越发达，经济发展越迅速，对社会保障的要求与依赖也就越强，而社会保障的关键又是保障基金。社会保障基金作为社会保障制度的现实经济基础，是一个宏观的概念，特指依法通过各种方式建立起来的用于实施各项社会保障制度的基金项目总称。一般而言，总体的社会保障基金反映着社会保障制度的总量水平。在理论与实践中，总体的社会保障基金可能因各国对社会保障概念和范围的界定不同而存在较大的差别，但分类乃至分项目的社会保障基金却在各国具有相通性。

二、社会保障基金的来源

由于各项社会保障基金的用途、功能不同，其资金来源渠道也有所不同。纵观各国的社会保障基金，主要来源有以下几个方面：

1. 财政拨款

在现代社会保障制度中，最主要的责任主体无疑是政府，政府财政拨款便成了筹措社会保障基金的一个固定的、主要的来源渠道。没有国家财政作为经济后盾，很难建立起健全的社会保障制度，或者即使建立了相应的社会保障制度也难以获得健康的发展。

正是基于政府的责任主体身份，许多国家都将社会保障基金（社会保险基金）直接纳入国家财政的预算范畴，将其与经常性预算混为一体进行管理；有的国家虽然让社会保险基金在经常性财政预算之外运行，但通过财政专户对其进行密切监控；有的国家虽然建立了完全独立于国家财政预算系统之外的社会保险基金系统（如新加坡、智利），国家财政仍需承担对社会救助、社会福利等事业的直接拨款责任，有时还对系统之外的社会保险基金给予适当的援助，从而同样扮演着最终责任主体的角色。

国家财政拨款对社会保障的支持，可以概括为三种方式：一是直接拨款实施社会保障项目，如社会救助、官办福利等项目在各国都是由政府承担全部供款之责的，有的国家还

由政府财政分担社会保险的缴费责任。二是承担社会保障运行费用，这一部分拨款虽然并不直接用于受保障者，却维护了社会保障基金的完整与安全，从而也是实施社会保障制度的重要经济条件。三是实施税收优惠，如允许企业与个人在缴纳社会保险费或补充保险费时享受税前列支的优惠，允许公益慈善捐款享受免税的优惠，它虽然不表现为财政支出的扩大，却表现为财政收入的缩小，是国家财政支持的具体体现。

2. 社会保险费（税）

社会保险费（税）通常由雇主和雇员按工资额的一定比例分担缴纳。

3. 基金运营收入

对社会保障基金（主要是养老保险基金）进行商业运营已经越来越引起各国政府的重视。基金运营所创造的收益将成为各国社会保障基金日益重要的来源。财政拨款、社会保险费（税）和基金运营收入，无疑是构成整个社会保障基金的主要来源，但任何国家的社会保障基金通常还都包括从其他渠道筹集来的保障基金。

4. 其他资金

（1）募捐。政府倡导募捐。社会成员的收入差别与贫富差别的客观存在，以及善心与人道主义的道德规范，使募捐成为许多国家筹集社会保障基金的一个正式而又流行的方式。

（2）发行福利彩票。在西方，发行福利彩票与慈善募捐同样被经济学家们称为第三次分配。它筹集的资金用于兴办各种福利事业，如安老、助孤、扶幼、济困等，是对社会保障制度的有益补充。发行福利彩票的特点是自愿购买，返奖率高，并带有博彩的性质。一般而言，福利彩票的返奖率不能低于发行额的 50%，筹集的福利资金不低于发行额的 30%，发行成本不高于发行额的 20%。

（3）服务收费。基于服务的范围、服务对象的不同和接受服务者的经济承受能力，部分社会福利事业通常采取收费方式来筹集部分资金，以弥补资金不足或借此扩大福利事业的规模。如养老院除收养无依无靠、无收入来源的孤寡老人外，还可以收养退休者，后者因具有经济能力而成为自费养老者。但福利事业的宗旨是不以营利为原则，从而仍然能够令入住退休人员享受低廉的收费服务。对于民营的福利机构而言，适当收费显然是维持事业正常运行并使其发展壮大的重要前提条件。

三、社会保障基金的作用

社会保障基金对于维持社会安定和经济的正常运行及发展有着重要的作用。

（1）增强抵御风险的能力，保证社会的安定。在市场经济条件下，无论是企业还是劳动者，由于竞争的加剧，在效率提高的同时，风险也增加了。社会保障基金的建立可以有效地抵御这些风险。在劳动者遭遇风险时，社会保障基金可以保障其基本生活，使社会免于动荡。当一个社会处于变革时期时，人们面临的风险在加大，社会保障基金的作用更为重要。

（2）发挥保险互济的作用，增强社会的凝聚力。风险是社会生活中经常遇到的，社会保险比个人自我储蓄更能有效地抵御风险损失，特别是当个人处于意想不到的风险时，社会保险比个人承担风险的能力大得多。在市场经济条件下，社会保险的互济性使人们在遵循市场经济的投入与收益对等的效率原则之外，又实现了互相帮助、相互关心的社会公平原则。因此，社会保险的实施对于增强社会的凝聚力是非常重要的。

（3）发挥基金的经济功能，促进经济发展。发达国家的经验表明，社会保障基金在经济发生波动时可以起到缓解波动的作用，有利于经济的恢复。例如，如果没有失业保险基金，失业者就会立即失去劳动收入，购买力就会显著下降，这会给本已衰退的经济以更沉重的打击；而有了失业保险，劳动者在失业以后还可以有一定的收入用于维持基本生活，社会的购买力也不会受到太大的影响。同时，社会保障基金中往往有相当一部分是积累性质的，它不需要立即支出，这些积累起来的基金对经济发展是十分重要的。特别是像我国这样的发展中国家，资金短缺是经济发展的瓶颈，运用好社会保障基金，不仅对社会保障事业本身十分重要，而且对经济的发展也会起到巨大的推动作用。

此外，社会保障基金作为机构投资者对于我国资本市场的规范化、健康化，以及解决某些历史遗留问题均有好处。例如，我国股票市场的问题之一是短期炒作者比重较大，有些炒作者甚至不关心上市公司的基本业绩和前景。而退休基金被公认为最具有长期观点的投资者，退休基金的成长有助于改变市场气氛，从而也给上市公司改进经营管理带来更为正面的压力。又如，一部分上市公司的国有股比例过大而且不可流通，退休基金的引入将有助于股权比例适当分散和法人股逐步流通，从而有助于公司法人治理结构的完善，这又会进一步增强对中小投资者的保护和增强对市场的信心。

四、社会保障基金的特征

1. 基金的共担性

基金的共担性是指由法律明确规定由国家、统筹单位、个人三者按一定比例合理负担社会保障费，建立起社会保障基金。实现社会保障的帮助与补偿职能，关键在于筹集到足